

## VII CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E MINISTÉRIO PÚBLICO

Antônio Herman V. Benjamin  
Promotor de Justiça do Estado de São Paulo

*"Em toda parte o homem é um agente perturbador.  
Aonde quer que plante seus pés, a harmonia da  
natureza é transformada em discórdia".  
The Earth as Modified by Human Action  
George Perkins Marsh, 1874.*

### ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E MINISTÉRIO PÚBLICO

#### — INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Direito Ambiental tem feito largos progressos no Brasil. Embora no terreno doutrinário e até mesmo legal tal avanço seja facilmente perceptível, difícil é apontar efeitos concretos generalizados no campo do combate efetivo ao desastre ecológico que ameaça o País. O Ministério Público, (primeiramente em São Paulo e progressivamente em outros Estados do Brasil), e algumas entidades privadas vêm desempenhando um árduo esforço nesta área. Em consequência, um aparato legislativo moderno de proteção ambiental começa a tomar corpo, principiando com a Lei n. 6.803, de 2 de Julho de 1980, seguindo-se as Leis n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981 e 7.347, de 24 de Julho de 1985, e o Decreto n. 88.351, de 1 de Julho de 1983. Certos fatores provocaram esta preocupação com o meio ambiente: a possibilidade de extinção dos suprimentos de água potável, o escasseamento de alimentos sadios, a súbita contaminação tóxica do ar que respiramos bem como dos oceanos e lagos que envolvem o planeta, a presença na cadeia alimentar de metais letais, a deterioração das cidadezinhas, refúgios e recantos turísticos do interior, temas da nossa poesia e canção popular, a perturbação psicológica provocada pela poluição acústica nas cidades grandes, o acúmulo de lixo atômico, a poluição do solo por pesticidas e herbicidas pouco conhecidos e até proibidos e a ameaça permanente de desastres ecológicos.

Em contradição com este despertar ecológico, o desenvolvimento desenfreado e descontrolado permanece um mito difícil de ser vencido, assim como a in-

tocabilidade e ausência de transparência do Estado que o promove. Hoje, no Brasil, o Estado ainda é autor ou cúmplice dos maiores atentados à nossa natureza. Nesta área, todavia, a discussão que se trava não é contra o desenvolvimento, mas em favor de mecanismos, instrumentos e políticas que o harmonizem com a preservação de um meio ambiente saudável.

Nos Estados Unidos, a par de uma evidente conscientização nacional sobre os valores ambientais, há uma legislação abrangente e avançada e órgãos rigorosos na sua aplicação. A "Lei Nacional de Política Ambiental" (NEPA), na sigla inglesa para National Environmental Policy Act), de 1969, é, sem dúvida, o maior suporte legal para todo movimento preservacionista americano e fonte na qual países do mundo inteiro, inclusive o Brasil, foram buscar inspiração.<sup>(1)</sup> Nesta matéria, o Brasil e os Estados Unidos têm diversos pontos em comum. Destes, o mais importante, contudo, é a previsão, tanto no direito americano como no Brasileiro, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Desde já, é oportuno ressaltar que o EIA não é um fim em si mesmo, sendo apenas um dos instrumentos da política ambiental do Estado. Tampouco é uma panacéia capaz de resolver, de uma hora para outra, todos os problemas que atormentam a proteção ecológica. Sua simples previsão legal não soluciona, de uma vez por toda, os vazios em que se debate o Direito Ambiental. Ao revés, o EIA traz, em si, o germe da inocuidade. "Em definitivo, o sucesso de um programa de EIA depende, em larga medida, da natureza e qualidade do sistema judiciário e administrativo encarregado de revisá-lo".<sup>(2)</sup> Por outro lado, não pode ser considerado isoladamente de um contexto mais largo, onde se inclui a questão democrática do poder e a importância do crescimento econômico do País. Demais, não é todo dano ecológico que dispara a elaboração do EIA. Isso porque preservação do meio ambiente e desenvolvimento não são valores absolutamente antagônicos mas com-

---

\* O autor gostaria de deixar seu sincero agradecimento ao Professor e amigo Roger W. Findley, sem dúvida um dos maiores ambientalistas dos EUA, pelas valiosas lições recebidas e pela enorme paciência demonstrada ao guiá-lo pelos caminhos nem sempre claros do Direito Ecológico. Menção especial também merecem os colegas do Ministério Público de Illinois, Regina Haasis e Dan Slack pelo carinho com que receberam o autor e por sempre encontrarem tempo e boa vontade para solucionar dúvidas e corrigir erros.



patíveis.(3) O Direito Ecológico não convive com a infantilidade de acreditar que por seu intermédio pode-se alcançar um estado de inalterabilidade absoluta do meio ambiente às custas do estancamento, por inteiro, do processo de crescimento. "Só porque um projeto tem aspectos ecológicos não significa sua eliminação automática".(4) Aí reside a função principal do EIA que é retirar do órgão de decisão a discricionariedade absoluta tanto no aprovar como no rejeitar liminarmente um determinado projeto. É, pois, um instrumento de segurança para a sociedade e para o proponente do projeto. Aqui vale trazer à colação as palavras do Senador ambientalista norte-americano Henry Jackson no sentido de que "política ambiental, interpretada abrangentemente, está preocupada com a manutenção e gerenciamento daqueles sistemas de suporte-da-vida, naturais ou produzidos pelo homem, sobre os quais a saúde, a alegria, o bem estar econômico e a sobrevivência física da humanidade dependem. Política ambiental não pode ser confundida com esforços estreitos e objetivando unicamente a preservação dos aspectos naturais ou históricos do meio ambiente em um estado de inalteração perpétua. Qualidade ambiental não significa, necessariamente, preservação indiscriminada ao preço de sacrificar a realização de outros objetivos nacionais, mas implica um exame cuidadoso de todos os meios alternativos para alcançar as carências humanas legítimas".(5)

O EIA tem como premissa básica a participação da sociedade na análise e crítica de projetos, programas e alternativas de desenvolvimento, buscando uma harmonia produtiva entre homem e meio ambiente. A importância e oportunidade da intervenção e fiscalização do Ministério Público (MP) no processo de elaboração do EIA é mais que evidente: normalmente a sinceridade e imparcialidade de quem elabora um EIA é que determina sua utilidade no combate à devastação ecológica.(6)

Assim, não basta apenas exigir ou prever a elaboração do EIA. Há que se contar com um controle efetivo do mesmo, que possibilite a ingerência da sociedade na sua preparação, quer através de corpos intermediários próprios (entidades privadas preservacionistas), quer mediante atuação de órgão independente, como o Ministério Público.

A presente tese busca, de modo exageradamente resumido, lançar algumas idéias sobre a necessidade, base legal e natureza da intervenção do MP na fiscalização do EIA, tentando fazer uma análise rápida da legislação na matéria. A tese tenta apontar e reparar as lacunas existentes na Lei n. 6.938/81, incompatíveis com os tempos democráticos em que vivemos e que, por outro lado, dificultam qualquer intervenção do MP no controle do EIA. Face aos limites impostos à extensão da mesma, a tese, infelizmente, deixa de fora conceitos técnicos e legais imprescindíveis em trabalho mais aprofundado e pretensioso. Nesta matéria, um estudo abrangente do direito comparado, especialmente da legislação americana (NEPA e a Regulamentação final, para implementação do NEPA, editada pelo Council on Environmental Quality — CEQ), matriz do EIA brasileiro, é extremamente útil para compreensão do nosso direito.(7)

## II – O ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

### A) CONCEITO E CONSIDERAÇÕES GERAIS

A manipulação do solo, da água, do ar, da vegetação, a utilização de meios de transporte modernos e, de uma maneira geral, o aproveitamento dos recursos naturais pelo homem, criam riscos diretos e indiretos para toda humanidade, muitos deles provocando modificações ambientais profundas e irreversíveis. “Em qualquer proposta de construção ou desenvolvimento, é prática comum, tanto do ponto de vista econômico como de engenharia, preparar uma análise da necessidade do projeto e da relação entre os custos e benefícios monetários. Recentemente, a sociedade tem reconhecido que, em adição a estas análises e discussões cotidianas de necessidade, deve haver uma detalhada avaliação dos efeitos do proposto projeto no meio ambiente e, conseqüentemente, de seus custos e benefícios ecológicos, separados dos monetários. Postas juntas, estas avaliações compõem o Estudo de Impacto Ambiental”(8), (EIA), também conhecido por Análise de Impacto Ambiental (AIA) ou Avaliação de Impacto Ambiental (AVIA). (9) O EIA tem quatro características principais: integra a atividade de planejamento, serve para divulgação ampla de informações, é uma ferramenta importante no processo decisório e funciona como um instrumento eficiente de manejo ambiental. (10)

O EIA nada mais é do que “um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto”(11). Para a melhor doutrina, o EIA “deve ser, substancialmente, um documento científico de coleta de dados de várias fontes e que prediz o resultado da introdução de novos fatores no ecossistema”(12), envolvendo a avaliação dos impactos em quatro fases da atividade, quais sejam, projeto, construção, operação e abandono.(13) O escopo do EIA tanto é garantir que no processo de decisão o órgão leve em conta valores ambientais, como, também, propiciar ao público e à certos órgãos representantes de interesses coletivos – através de divulgação de seu conteúdo e facilidade de intervenção – instrumental hábil de controle de decisões.

### B) O DIREITO BRASILEIRO E O EIA

#### 1. O SISTEMA DA LEI Nº 6.803/80

O EIA foi introduzido no direito brasileiro pela Lei nº 6.803, de 3 de Julho de 1980 que cuida das “diretrizes básicas para o zoneamento INDUSTRIAL nas áreas críticas de poluição”, (grifo nosso). Sua abrangência era bastante limitada, cobrindo apenas “áreas críticas de poluição” e nestas, aplicando-se somente às zonas de “uso estritamente industrial”. Contudo, nem todo projeto nas zonas de uso estritamente industrial era merecedor de EIA, exigindo-se sua elaboração somente na implantação de “polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.” (Art. 10, §§ 2 e 3).

Os parágrafos segundo e terceiro, do art. 10, estabelecem que “2 – Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados,



aprovar a delimitação e autorizar a implantação de ZONAS DE USO ESTRITAMENTE INDUSTRIAL que se destinem à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei. 3 – Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas A QUE SE REFERE O PARÁGRAFO ANTERIOR será precedida de ESTUDOS ESPECIAIS DE ALTERNATIVAS E DE AVALIAÇÕES DE IMPACTO, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução adotada.” (grifo nosso).

Assim, podemos concluir que o EIA referido na Lei 6.803/80, para ser exigido requer três pressupostos: que a área do projeto a) seja urbana e de zoneamento estritamente industrial; b) considere-se crítica; c) destine-se à localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, instalações nucleares ou outros definidos em lei.

Como bem preleciona o festejado Paulo Afonso Leme Machado, “A Lei 6.803/80 obriga as avaliações de impacto e os estudos de alternativas como condição para serem aprovadas ou desaprovadas as zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de polos petroquímicos, carboquímicos, cloroquímicos e instalações nucleares.” (14)

Fruto ainda do regime autoritário, é de se observar que, em nenhum momento, a lei previu a participação da comunidade no processo decisório de escolha das alternativas ou sequer na fiscalização do EIA.

Assim, o EIA no sistema da Lei 6.803/80, espremido pelas limitações impostas, tanto pela taxatividade de suas hipóteses de ocorrência, como pela aplicabilidade setorializada do diploma (para projetos industriais), tem estreita utilidade no processo diário de destruição da natureza. Deixa de fora, ao desabrigo, a quase totalidade de projetos e programas em tese passíveis de provocar degradação ambiental. Por último, pela ausência de intervenção popular, transformar-se em verdadeiro “EIA-fas de conta”.

## 2. O SISTEMA DA LEI 6.938/81

A Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, que traça a “Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação”, na parte referente aos “instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”, determina que “Art. 9 – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I... II... III – A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS”, (grifo nosso).

Aqui, o EIA adquire alcance imensamente mais largo que aquele previsto na Lei 6.803/80, embora ainda ressentindo-se de obscuridade legislativa. Embora ampliado no que tange ao campo de sua abrangência, o EIA, na Lei 6.938/81, ainda é um espírito a procura de um corpo, em busca de suas feições identificadoras. De qualquer modo, o EIA não é mais instrumento apenas para a “implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem a localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos ou a instalações nucleares”, mas faz parte de um rol mais abrangente de “instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”. A diferença não é apenas formal, mas de substância e de extensão. Como se percebe, não trazendo a Lei 6.938/81 os limites e travas draconianos da Lei 6.803/80, o EIA não está sujeito, na delimitação de sua ocorrência, à camisa de força das “zo-

nas de uso estritamente industrial". Ao revés, é "instrumento", por assim dizer, "sem contra indicação", sendo prescrito para a realização de toda uma "Política Nacional do Meio Ambiente", não importando se se trata de "zona de uso estritamente industrial", de "uso predominantemente industrial", ou de "uso diversificado", assim como também não tendo relevância se o projeto ocorre em "área crítica de poluição" ou não, em zona rural ou urbana, se é industrial ou agrícola, se é petroquímico ou não. Na nova lei, o EIA é um instrumento com "objetivos" mais amplos, entre os quais estão a "compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e a "preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas a sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida." (Lei 6.938/81, art. 4, I e VI).

Em resumo, o EIA, com a moldura (ou ausência de moldura?) que lhe deu a Lei 6.938/81, não se sujeita a qualquer limite pertinente à categoria, tipo ou classe de atividade produtiva e poluidora, sendo exigível tanto para ações e projetos públicos ou privados, industriais ou não industriais (agrícolas, habitacionais, de transporte, ou mesmo de lazer), urbanos ou rurais, em áreas críticas ou não, petroquímicos, nucleares ou não. O EIA é requerido não só para projetos que degradam diretamente o meio ambiente, como ainda para os que, indiretamente, atacam o equilíbrio ecológico. Seu requisito gerenciador é sua destinação à "manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo". (Lei 6.938/81, art. 2, I).

Andou bem a Lei 6.938/81 ao não distinguir, para fins de EIA, a atividade poluente pela natureza da sua emissão ou causa próxima. De fato, diferença nenhuma há, em termos de devastação ecológica, entre poluição causada por atividade industrial ou de outra origem, como, por exemplo, os grandes projetos agrícolas. Ameaça ou dano efetivo nasce não só de um programa nuclear, mas, também, de projetos agro-pecuários, com desmatamentos extensivos e aplicação descontrolada de pesticidas em áreas próximas a reservas florestais com espécies raras ou em extinção, ou, ainda, com sua utilização nas proximidades de nascente de rios.

A própria regulamentação da Lei 6.938/81, no artigo que cuida do EIA, não faz qualquer distinção entre fontes diretas ou indiretas de poluição. Ao revés, esta belece que todas as atividades "capazes, SOB QUALQUER FORMA, de causar degradação ambiental" dependem de prévio licenciamento e, existindo "impacto significativo", elabora-se o EIA. (Decreto nº 88.351/83, art. 18, caput e § 1, c), grifo nosso).

Se a Lei 6.938/81 avançou, e por isso recebe aplausos, também não deixa de merecer críticas profundas no que tange ao tratamento dado ao EIA. O EIA como que se esconde entre os diversos artigos do estatuto. No que toca ao EIA, a lei está mais para madrasta do que para mãe. Cinco são seus defeitos principais nesta matéria:

- a) ausência de definição de EIA;
- b) imprecisão terminológica;
- c) discricionariedade do CONAMA na requisição do EIA;



- d) silêncio quanto aos requisitos mínimos e momento de preparação do EIA;
- e) não previsão da participação do público e Ministério Público no processo do EIA.

### 3. O DECRETO Nº 88.351/83

O Decreto 88.351, de 1 de Junho de 1983, regulamenta as Leis nº 6.938/81 e 6.902/81. Parte do que deveria estar na Lei 6.938/81, encontrou acolhida no Decreto, assento menos seguro e mais sujeito às modificações de humor dos eventuais detentores do poder.

Na sua Seção II, ao cuidar da competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) diz que “Art. 7 – Compete ao CONAMA: I – ... II – ... III – ... IV – determinar, quando julgar necessário, antes ou após o respectivo licenciamento, a realização de ESTUDO DE ALTERNATIVAS e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados de GRANDE PORTE, requisitando aos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como às entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria.” (grifo nosso). Por seu turno, o art. 18, no capítulo IV, que trata do licenciamento de atividades, dispõe que “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. Parágrafo 1º – Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL para fins de licenciamento, contendo, ENTRE OUTROS, os seguintes itens: a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta e suas alternativas; c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos ou negativos. Parágrafo 2º – O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados, e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), correndo as despesas por conta do proponente do projeto. Parágrafo 3º – Respeitada a matéria do sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado, será acessível ao público.”, (grifo nosso).

É evidente a influência norte-americana no Decreto 88.351/83. O decreto inovou sem, contudo, contrariar a Lei 6.938/81. Os avanços em muito vencem as deficiências técnicas ou de redação do texto. Não sobra a menor dúvida que o legislador tentou acertar e, de fato, modelou-se no que de melhor há no direito comparado: o NEPA e sua regulamentação. Detalhes essenciais à elaboração do EIA não foram diretamente tratados pelo texto legal. Assim, pode-se indagar: a) Qual o tipo de projeto que torna o EIA obrigatório? b) Qual o procedimento e conteúdo do EIA? c) Qual o momento de preparação do EIA? d) Como se dá a participação do público na elaboração do EIA? e) Que papel está reservado para o Ministério Público?

A Resolução nº 001, de 23 de Janeiro de 1986, expedida pelo CONAMA, preencheu algumas destas lacunas deixadas pela legislação principal.

#### 4. A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001/86

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com base no art. 48 do Decreto 88.351/83, expediu a Resolução nº 001, de 23 de Janeiro de 1986, visando, fundamentalmente, definir Avaliação de Impacto Ambiental, dando-lhe contornos mais nítidos e estabelecendo responsabilidades e diretrizes gerais para sua elaboração. A Resolução, de maneira mais extensiva que o Decreto, porém ainda incompleta, dissecou o procedimento do EIA, respondendo as questões "SE", "QUANDO", "POR QUEM", "COMO" e "O QUE".

Impacto ambiental é definido como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante de ação humana que, direta ou indiretamente, afete a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, bem como a qualidade dos recursos ambientais (art. 1).

O art. 2, de maneira exemplificativa, enumera algumas atividades que deto- nam a elaboração do EIA, tais como, entre outras, mineração, extração madeireira e construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, aterros sanitários, complexos e unidades industriais e agro-industriais, e projetos urbanísticos.

Os artigos 5, 6, 7 e 8 cuidam do EIA. Os artigos 9, 10 e 11, por seu turno, descrevem o conteúdo e procedimento do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

#### 5. CASUISTICA E OBRIGATORIEDADE DO EIA

O Decreto 88.351/81 não elenca, de modo claro, indubitoso e taxativo, um rol de hipóteses em que o EIA seria exigido. Nem poderia fazê-lo, sob pena de querer enumerar aquilo que não permite enumeração, ou descer a minúcias que a prática diária condena à ineficácia. O CONAMA, entretanto, através da Resolução 001/86, listou, a título de exemplo, algumas atividades que disparam a exigência de elaboração de EIA. Não se pode, contudo, pensar que qualquer ação, projeto ou atividade, nem qualquer impacto ambiental, motive a elaboração de EIA. De qualquer modo, segundo o decreto, e nos passos da legislação americana, há que se entender que tal acontecerá somente quando a ação seja capaz de provocar "impactos SIGNIFICATIVOS, positivos ou negativos, no meio ambiente" (art. 18, § 1, c), (grifo nosso).

Sendo a elaboração de EIA procedimento custoso, geralmente demorado e complexo, não deve ser visto e entendido como pré-requisito natural e universal para todo e qualquer licenciamento de atividade. Do contrário, o EIA perderia sua utilidade de "compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" (Lei 6.938/81, art. 4, I). O EIA não é nem pode ser transformado em impedimento à atividade econômica e ao desenvolvimento da nação. Antes, é instrumento de racionalização da utilização dos recursos ambientais. A ação que dispare a elaboração de EIA não é outra senão aquela que, se materializada, trará alterações significantes, mesmo que não irreparáveis, no meio ambiente.



## 6. PROCEDIMENTO E CONTEÚDO DO EIA

O Decreto 88.351/83 e a Resolução 001/86, ao cuidar do conteúdo do EIA, impõem alguns requisitos mínimos, quais sejam: a) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; b) descrição da ação proposta e suas alternativas, bem como medidas mitigadoras; c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos ou negativos do projeto; e d) elaboração de programa de acompanhamento dos impactos. Determina, ainda, que o EIA seja realizado por técnicos habilitados e que tenha forma escrita, autuado que é em um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

O RIMA, espelhando as conclusões do EIA, trará, como conteúdo mínimo, os objetivos, justificativas e descrição do projeto e dos impactos ambientais, a caracterização da qualidade ambiental futura, levando em conta as alternativas possíveis e medidas mitigadoras. Por derradeiro, em conclusão, recomendará a alternativa mais favorável (Resolução 001/86).

Demais, é sempre bom ressaltar que o EIA atende aos interesses da sociedade e não dos particulares envolvidos. Seus requisitos mínimos são inderrogáveis pela vontade das partes e não podem ser arredados sob pena de comprometimento integral do EIA. Mesmo outros dados não diretamente exigidos pelo Decreto ou Resolução podem e devem, no caso concreto, ser requisitados, sob pena de invalidade absoluta do EIA (Resolução 001/86, art. 6, § único).

Por fim, é mister que o público tenha ampla intervenção na preparação do EIA. O Decreto 88.351/83 e a Resolução 001/86 prevêm, tão apenas, o "acesso" do público ao RIMA, (art. 11).

## 7. MOMENTO DE PREPARAÇÃO DO EIA

O momento para realização do EIA é, normalmente, anterior à expedição da licença, mesmo que se trate de licença-prévia. A única exceção é quando o CONAMA, de maneira fundamentada, mesmo após o licenciamento, exige o EIA, (Dec. 88.351/83, art. 7, IV). No âmbito dos Estados não se abre tal possibilidade, devendo o EIA ser elaborado como passo preliminar à licença, a não ser que uma licença existente seja revogada ou anulada por vício exatamente no EIA anterior. De qualquer modo, licença não se pode conceder sem que o devido EIA tenha sido elaborado. Do contrário, a finalidade do EIA se quedaria impossível de realização e o próprio EIA se transformaria em farsa para encobrir um licenciamento irregular. O objetivo maior do EIA é influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença. Se esta já foi expedida ou mesmo se a decisão já está tomada, o EIA não tem qualquer valor. Não tem cabimento no nosso Direito a figura do EIA "a posteriori". Não se pode perder de vista que a tarefa do EIA, "é tentar uma análise integrada das conseqüências dos projetos, no estágio mais cedo possível de planejamento, para trazer à tona os efeitos da atividade particular enquanto as opções ainda estão abertas à reconsideração da desejabilidade da ação ou do seu modo de operação antes que uma decisão irremediável seja tomada." (15)

O escopo do EIA é inserir no atuar administrativo considerações de ordem

ecológica. E o licenciamento é o momento adequado que tem o Poder Público para exercer tais considerações. Sem elas — em sendo o caso — toda atividade administrativa está irremediavelmente comprometida por vício essencial, vez que o administrador fugiu aos padrões jurídicos estabelecidos e obrigatórios.

## C) MINISTÉRIO PÚBLICO E EIA

### 1. NATUREZA DA INTERVENÇÃO

No Brasil, a intervenção direta no MP na área ambiental é recente. Do mesmo modo, não é antiga a legislação brasileira nesta matéria. Em decorrência das disposições legais vigentes, ao “Parquet” está reservado um papel vital na proteção ecológica. Não seria demasiado afirmar que, pela primeira vez em sua história, o Ministério Público recebe a incumbência de tutelar o bem jurídico “vida” por inteiro. Não apenas a “vida” humana isoladamente considerada, mas todo o meio ambiente harmônico que circunda o homem. Em outras palavras: suas atribuições vão além da proteção a simples existência física do ser humano e atingem o resguardo às fontes, estruturas e elementos que propiciam, mantêm e ornamentam esta mesma existência.

Nos últimos anos, após receber base legal mínima, o Ministério Público, a partir do Estado de São Paulo, tem desenvolvido um ambicioso, pioneiro e bem sucedido trabalho de tutela ecológica. Primeiro, a nível das comarcas, com a criação das Curadorias de Meio Ambiente (Lei Orgânica Estadual nº 304/82, art. 32, I, 34, a) Segundo, num plano mais amplo, com a organização da “Coordenadoria de Meio Ambiente”. Por último, através de cursos, palestras e seminários, com o desenvolvimento, “interna corporis”, de uma “consciência de proteção ambiental”. (16)

Todavia, muito do que se tem realizado permanece circunscrito à esfera repressiva (de persecução penal e civil), normalmente com repercussões preventivas apenas residuais. A via mais curta e eficiente, do ponto de vista econômico, aberta ao Ministério Público na tutela do meio ambiente é a “intervenção administrativa direta de prevenção”, realizada através da fiscalização dos instrumentos de controle colocados à disposição dos órgãos técnicos, entre os quais se destaca o EIA. Ironicamente, é exatamente neste terreno que o MP menos se tem destacado.

Os órgãos governamentais, e, portanto, o MP, dispõem de três mecanismos fundamentais de tutela ambiental (17). O primeiro e menos direto de todos, é a “via educativa”, objetivando conscientizar a população e carrear suporte político para os programas do governo. O segundo e mais direto de todos, é a chamada “via persecutória penal”. O terceiro, de características fundamentalmente preventivas, é a denominada “via procedimental” e que visa trazer considerações e valores ambientais para o processo decisório de licenciamento de projetos e programas de desenvolvimento. Seu exemplo mais conhecido é o EIA. A “via procedimental” tem sido festejada nas legislações mais modernas do mundo, principalmente porque a experiência tem demonstrado que é extremamente caro e ineficiente esperar a ocorrência do dano ambiental para, só então, atuar com base no direito tradicional. (18)

A preocupação do Ministério Público não deve ser apenas com a correção a



curto prazo dos erros provocados pelo avanço tecnológico desordenado, mas também com a preservação do meio ambiente numa perspectiva a longo prazo. O primeiro procedimento (correção) é, via de regra, preponderantemente repressivo e judicial (persecução penal e reparação civil), ou seja, a ação do Ministério Público ocorrerá após dano. Diferentemente, o segundo é eminentemente preventivo e administrativo, pressupondo, entre outras medidas, a fiscalização da elaboração e execução dos EIA's. Numa perspectiva econômica, este é o caminho mais eficiente, rápido e barato, não só para a Instituição como para a sociedade como um todo.(19) A atividade administrativa do Ministério Público, no que se refere à tutela dos interesses difusos — inerente às suas atribuições de Ombudsman — é tão ou mais importante que a judicial. A respeito da legislação americana comenta-se que os "Tribunais, sobrecarregados e com conhecimentos limitados na matéria ambiental, devem ser o último recurso no processo de execução do NEPA, e não o único. Um órgão do tipo Ombudsman, ..., está especialmente moldado para preencher esta lacuna crucial no processo atual de proteção ao meio ambiente".(20) Na atividade preventiva, o Ministério Público não só fiscaliza, como também, participa da formulação de políticas e programas. Deixa de ser simples órgão executor e se transforma em órgão criador. Ademais, e é sempre útil reafirmar, preservar é sempre menos custoso que restaurar. Já se disse, com certo sarcasmo, que para realmente recompor o meio ambiente teríamos que volver milênios no tempo para consegui-lo: no mínimo até o período neolítico.

## 2. A BASE LEGAL PARA A INTERVENÇÃO

Dois são os suportes principais e específicos para a intervenção do Ministério Público Brasileiro na matéria ambiental: as leis 6.938/81 e 7.347, de 24 de Julho de 1985.

A lei 6.938/81 deu ao MP, pela primeira vez, legitimidade para "propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente" (art. 14, § 1). Se antes a preservação ecológica pelo MP era eminentemente repressiva-penal e sempre de caráter indireto, após a promulgação do novo ordenamento, sua intervenção passou a ser direta, mas ainda com características essencialmente repressivas, embora já na área da reparação civil.

Por seu turno, a lei 7.347/85 representou um divisor de águas e um marco modernizador no direito brasileiro.(21) Tratou-se de avanço pioneiro na América Latina na área da proteção aos interesses difusos e na questão do acesso à Justiça.

Uma de suas inovações tem especial relevância para a intervenção do MP na fiscalização do EIA. Trata-se da extensão do já tradicional poder do MP para requisitar "documentos, certidões e informações de qualquer repartição PÚBLICA..., — nos termos acanhados da Lei Complementar 40/81 (art. 15, I, grifo nosso) — para, também, de modo mais abrangente, "requisitar de qualquer organismo PÚBLICO ou PARTICULAR ... EXAMES ou PERÍCIAS, ..." (Lei 7.347/85, art. 8, § 1, grifo nosso).

Ora, o EIA, em termos simples, nada mais é que uma "perícia" técnica sofisticada e aprofundada dos impactos ambientais de um determinado projeto, acrescida de considerações sobre alternativas para a ação e análise econômica.

Portanto, ao MP é lícito:

a) propor ação civil reparatória diretamente (dano já ocorrido), (Lei 7.347/85, art. 5);

b) ajuizar ação cautelar visando evitar o dano (dano por ocorrer), (arts. 4 e 5);

c) instaurar sob sua presidência o inquérito civil apropriado para instrução da inicial e, no curso daquele, requisitar ao órgão competente a elaboração do EIA, tanto antes como após a ocorrência do dano (art. 8, § 1, 1ª parte); ou

d) requisitar unicamente o EIA, mesmo sem abertura do inquérito, mas sempre com vistas à propositura de ação civil pública. Novamente, é despendida a existência ou não de dano concreto, bastando simples possibilidade que o mesmo venha a suceder (art. 8, § 1, in fine).

Logo, usando seu poder requisitante, tanto dentro como fora do inquérito civil, tanto antes como após a ocorrência do dano, tanto para atacar uma concessão de licença preste a se concretizar como uma licença expedida irregularmente sem o devido EIA, o MP pode exigir a elaboração de EIA.

Assim, no nosso ordenamento, ao lado do "EIA original" teríamos um "EIA derivado" de requisição do MP. Isto porque, em muitos casos, só um EIA pode dar ao MP os subsídios técnicos necessários à propositura da ação civil, especialmente a de natureza cautelar.

### III – CONCLUSÕES ARTICULADAS

1 – O Ministério Público, no Direito brasileiro, tem atribuições para requisitar, intervir e fiscalizar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental.

2 – A obrigatoriedade do EIA, bem como seus requisitos e procedimentos mínimos, momento de preparação, participação do público e fiscalização pelo MP devem estar previstos na Lei nº 6.938/81.

3 – A Lei nº 6.938/81 necessita aperfeiçoamento, recomendando-se, entre outras, as seguintes emendas:

#### 3.1 Alterando o art. 7:

Art. 7 – ...

Parágrafo único – Integrarão, também, o CONAMA:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) Um representante do Ministério Público Federal, com prévia experiência na tutela ambiental, a ser indicado pelo Procurador Geral da República;

f) Um representante no Ministério Público Estadual, com prévia experiência na tutela ambiental, a ser indicado pela Confederação Nacional do Ministério Público.

#### 3.2 Modificando o art. 9:

Art. 9 – ...

I – ...

II – ...

III – Estudo de Impacto Ambiental;



### 3.3 Acrescentando um novo artigo entre os atuais arts. 10 e 11:

Art. ... — Nos casos em que o projeto, construção, instalação, modificação, encerramento ou funcionamento de unidade ou complexo industrial, agropecuário ou qualquer outra atividade ou programa, sob qualquer forma, de modo direto ou indireto, cause ou seja capaz de causar degradação ou alteração significativa no meio ambiente, o licenciamento ambiental depende da elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental.

Parágrafo Primeiro — O Estudo de Impacto Ambiental conterà, no mínimo:

- a) descrição do projeto ou atividade propostos e de suas alternativas;
- b) diagnóstico da área a ser afetada;
- c) previsão, identificação e análise dos impactos significativos negativos e benéficiais, a curto e a longo prazo, do projeto ou atividade bem como de suas alternativas;
- d) análise ambiental da relação custo-benefício entre o projeto ou atividade e as alternativas.

Parágrafo Segundo — O órgão competente para emitir a licença ambiental dará ciência da abertura do Estudo de Impacto Ambiental ao Ministério Público da União e do Estado em que o projeto ou atividade esteja ou estará localizado, sendo-lhes permitido juntar e requisitar perícias e providências, bem como opinar sobre o mérito do projeto ou atividade.

Parágrafo Terceiro — O Ministério Público, da União e dos Estados, poderá, sempre de modo fundamentado, requisitar do órgão competente a elaboração ou revisão de Estudo de Impacto Ambiental.

Parágrafo Quarto — As Associações Ambientais e de Moradores terão acesso ao Estudo de Impacto Ambiental, podendo juntar documentos e perícias, bem como requerer providências, respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado.

### NOTAS

(1) A literatura sobre o NEPA e EIA é vasta e diversificada e extrapola o terreno restrito do Direito, envolvendo outras ciências. Para uma excelente e concisa análise do NEPA, consultar Roger W. Findley e Daniel A. Farber, *Environmental Law* in a Cutshell, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1983, p. 21-54. Destaque também merece a obra do Prof. William H. Rodgers Jr., *Environmental Law*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1977, com suplemento de 1984, p. 697-834. Ver, ademais, Anderson, Mandelker and Tarlock, *Environmental Protection: Law and Policy*, Boston, Little, Brown and Company, p. 683-794. Para uma análise pormenorizada do NEPA, ver Frederick R. Anderson, *NEPA in the Courts*, Baltimore, Resources for the Future, Inc., 1973. Na matéria, a obra mais completa e recente é Daniel R. Mandelker, *NEPA: Law and Litigation*, Wilmette, Illinois, Callaghan and Company, 1984, com Suplemento de 1985. Os seguintes livros podem ser úteis em pesquisa mais ampla: Arbuckle e outros, *Environmental Law Handbook*, Rockville, MD, Government Institutes, Inc., 1985, p. 370-396; Frank F. Skillern, *Environmental Protection*, Colorado Springs, CO, Shepard's/McGraw-Hill, 1981, p. 20/82. Mais

especificamente sobre EIA, consultar Kaiman Lee and Lauren L. Koumjian, *Environmental Impact Statement*, Boston, Environmental Design and Research Center, 2nd ed., 1978; Paul N. Cheremisinoff and Angelo C. Morresi, *Environmental Assessment and Impact Statement Handbook*, Ann Arbor, Ann Arbor Science Publishers Inc., 1977; Sherman J. Rosen, *Manual for Environmental Impact Evaluation*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc. 1976; Neil Orloff, *The Environmental Impact Statement Process: A Guide to Citizen Action*, Washington, D.C., Information Resources Press, 1978; Frank L. Cross and Ronald Barbaro, *Primer on Environmental Impact Statements*, Westport, Conn., 1973.

(2) David S. Zalob, *Perspective Internationale sur les Orientations Actuelles du Droit et de la Procedure en Matiere d'Etudes d'Impact sur l'Environnement*, *Revue de Droit*, vol. 9, n. 2, Quebec, Faculte de Droit, Universite Sherbrooke, p. 529.

(3) Conferir, *An Environmental Agenda for the Future*, preparado pelas dez mais importantes associações ambientais dos EUA, e editado pela Island Press, Washington, D.C., 1985.

(4) Ralph J. Melancon, *Environmental Law – NEPA of 1969*, *Loyola Law Review*, 1971-1972, vol. XVIII, n. 3, New Orleans, Loyola University, School of Law, p. 726.

(5) Henry M. Jackson, *Environmental Policy and the Congress*, *Natural Resources Journal*, vol. 11, Julho 1971, n. 3, Albuquerque, NM, The University of New Mexico School of Law, p. 414.

(6) Ver Burton C. Kroos, *Preparation of an Environmental Impact Statement*, *University of Colorado Law Review*, vol. 44, n. 1, Agosto 72, UCLR, Inc., Boulder, Colorado, p. 145.

(7) Impende lembrar que após a entrada em vigência do NEPA e a introdução do EIA como instrumento obrigatório no processo de proteção ambiental, inúmeros países, de um modo ou de outro, introduziram tal Estudo no seu sistema legal. Na França o EIA foi criado pela Lei n. 76.629/76 e implementado pelo Decreto n. 77.1141/77. Luxemburgo seguiu a mesma trilha através da Lei de 17 de Julho de 1978 (art. 1). No Canadá, o *Environmental Assessment and Review Process (EARP)* foi introduzido em 1973 por uma diretiva do Gabinete e, em 1979, o *Department of Environment Act* foi emendado com vistas a dar mais poderes ao Ministério do Meio Ambiente nesta matéria. Na província de Alberta, Canadá, o EIA foi introduzido pelo art. 8 do *Land Surface Conservation and Reclamation Act*, de 1980. Para uma avaliação da situação italiana, ver Stefano Lanzavecchia, *Il Bilancio di Impatto Ambientale e le Banche-Dati Territoriali nel Quadro della Riforma Sanitari*, *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, vol. CCII, Fasc. 3-6, 1982, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, p. 579-602. Para um estudo ainda atual do direito europeu, consultar S. Ercman, *European Environmental Law*, Bubenbergl-Verlag, AG Bern, 1977. Um trabalho mais recente é J. McLoughlin e M.J. Forster, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: a Comparative Survey*, London, Graham and Trotman, 2nd edition, 1982. Na Grécia, o primeiro movimento em prol do EIA veio com a Norma 1.032/80, expedida pelo "Conselho Nacional para o Planejamento Físico e Meio Ambiente". A Lei de Proteção Ambiental da República Popular da China, aprovada em 13 de Setembro de 1979, estabelece, em seu art. 6, o dever de instituições e empresas de velar pelo



meio ambiente e que "em planejando novas construções, reconstrução ou extensão de projetos, um relatório das possíveis conseqüências ambientais deve ser submetido ao Departamento de Proteção Ambiental e outros Departamentos relevante, para exame a aprovação antes que o projeto possa ser iniciado." A Austrália, em 1974, promulgou o Environmental Protection Act, com previsão expressa do EIA, o qual deve ser submetido ao Ministério para o Meio Ambiente e Preservação (a respeito das falhas do modelo australiano, ver Andrew C. Gross e Nancy E. Scott, Comparative Environmental Legislation and Action, The International and Comparative Law Quartely, vol. 29, Part 4, Out. 1980, The British Institute of International and Comparative Law). Uma visão geral da proteção ambiental no Direito Comparado está em A. Dan Tarlock e Pedro Tarak, An overview of Comparative Environmental Law, Denver Journal of International Law and policy, vol. 13, n. 1, Fall 1983, Denver, University of Denver, College of law, p. 85-108.

(8) Luna B. Lepold e outros, A Procedure for Evaluating Environmental Impact, in Readings in Environmental Impact, New York, MSS Information Co., 1974, p. 295.

(9) Em verdade, com precisão técnica, EIA e AIA são termos distintos. Porque só os impactos significantes de um projeto exigem a elaboração de EIA, uma análise preliminar de todos os impactos é feita, resultando daí a decisão de elaborar ou não o EIA. Tal avaliação preliminar compõe a Análise de Impacto Ambiental. A AIA é uma descrição escrita apenas dos impactos da ação. Já o EIA descreve científica, profissionalmente e em detalhe os impactos ambientais e as alternativas e incorpora, ademais, todos os comentários, críticas e perícias juntados pelas partes intervenientes. A AIA é documento inicial. O EIA é documento final. Se a decisão do órgão responsável é pela elaboração de EIA, os dados e material coletados pela AIA podem ser aproveitados, como ponto de partida, na composição daquele. Neste sentido, conferir R. K. Jain e outros, Environmental Impact Analysis, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1977, p. 17.

(10) James A. Roberts, in Environmental Impact Assessment, San Francisco, CA, Freeman, Cooper and Company, 1975, p. 218.

(11) R. K. Jain, ob. cit., p. 3.

(12) Randall L. Taylor, Implementation of the Environmental Impact Statement, in Land Use and Environmental Review, New York, Clark Boardman Company, Ltd., 1979, p. 119.

(13) P. S. Elder, Environmental Impact Assessment in Alberta, Alberta Law Review, vol. XXIII, n. 2, Edmonton, Alberta, p. 287.

(14) Paulo Afonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, RT, 1982, p. 67/68.

(15) Sandra K. McCallum, Environmental Impact assessment: a Comparative Analyses of the Federal Response in Canada and the United States, Alberta Law Review, vol. XIII, n. 3, Edmonton, Alberta, p. 378.

(16) Para uma listagem das ações propostas pelo MP de São Paulo, conferir Édís Milaré, Tutela Jurídica do Meio Ambiente, RT 605/23.

(17) Um quarto mecanismo, chamado "via econômica ou de mercado", vem sendo aclamado pelos estudiosos do direito ambiental e direito administrativo. Por ainda

se encontrar mais no terreno teórico que prático, não merece maior destaque no presente trabalho. Ver Peter Z. R. Finkle, *Canadian Environmental Law in the Eighties: Problems and Perspectives*, *Dalhousie Law Journal*, vol. 7, n. 2, April 1983, Halifax, Canada, Faculty of Law of Dalhousie University, p. 257-276.

(18) O EIA não é o único mecanismo "procedimental" ou "administrativo" possível de utilização pelo MP na tutela ambiental. Outros como, por exemplo, assento e voz nos órgãos consultivos colegiados são opções que se abrem à Instituição. Além disso, a atividade de mediação do MP nos litígios ambientais, ainda sem suporte legal direto, será outro meio para tal tutela.

(19) Deve-se ressaltar que a tutela judicial também pode ser usada preventivamente (ação cautelar). Entretanto, os tribunais hesitam em analisar o mérito da decisão administrativa ambiental. Nada impede que o MP, no plano administrativo, não só discuta os aspectos procedimentais do EIA, como também opine sobre a conveniência e oportunidade da concessão da licença ambiental para o projeto em questão. Neste sentido é exemplar a lição de Roger Findley no sentido de que na aplicação do NEPA os tribunais não chegam propriamente a proibir permanentemente o projeto, mas, tão somente, suspendem-no até que um EIA adequado seja preparado. Vale dizer, o poder judiciário não deseja tomar o lugar dos poderes executivo e legislativo no que toca ao balanceamento entre meio ambiente e desenvolvimento. (Conferir Conferência proferida no Estado de São Paulo, em 05 de Dezembro de 1985, a convite do MP e com tradução de Antônio H. V. Benjamin).

(20) Fran Hoffinger, *Environmental Impact Statements: Instruments for Environmental Protection or Endless Litigation?*, *Fordham Urban Law Journal*, vol. XI, n. 3, 1982-1983, New York, Fordham University School of Law, p. 566.

(21) Para um excelente estudo sobre a tutela dos interesses difusos e ação civil pública, ver o trabalho dos colegas do MP paulista Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelso Nery Jr., *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*, São Paulo, Saraiva, 1984.